Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7483**

14. Wahlperiode 14. 11. 2001

Antrag

der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Völkerrecht und im internationalen Bereich

Der Bundestag wolle beschließen:

Der 1966 verabschiedete Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) bildet zusammen mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) den Kern des Vertragssystems der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte. 145 Staaten haben den Sozialpakt ratifiziert, zuletzt die Volksrepublik China. Wirtschaftliche Rechte sind beispielsweise das Recht auf Arbeit und auf gerechte Arbeitsbedingungen; soziale Rechte beziehen sich auf einen angemessenen Lebensstandard, Nahrung, soziale Sicherheit und auf Gesundheit; kulturelle Menschenrechte beinhalten die Teilhabe am kulturellen Leben und an Bildung. Die Verwirklichung dieser Rechte bildet die Grundlage einer menschenwürdigen Gesellschaft.

Während die bürgerlichen und politischen Rechte Abwehrrechte des Einzelnen gegen Übergriffe des Staates sind und von diesem ohne Einschränkung geachtet und gewährleistet werden müssen, legen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (WSK-Rechte) dem Vertragsstaat Pflichten auf, die er unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten nach und nach erfüllen soll. Es sind dies die Pflichten, die Rechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten.

Obwohl alle Vertragsstaaten mit der Unterzeichnung des Sozialpaktes die Gleichrangigkeit der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit den bürgerlichen und politischen Rechten anerkannt haben, spielte der Sozialpakt lange eine untergeordnete Rolle. Er wurde eher als politische Zielbestimmung denn als Rechtsordnung angesehen. Darüber hinaus geriet er in die ideologischen Konfliktlinien: Während die Entwicklungsländer und bis zum Ende des Kalten Krieges der Ostblock dem Sozialpakt den Vorrang gaben, drängte der Westen auf die Umsetzung des Zivilpaktes. Auf der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 wurde die Unteilbarkeit der Menschenrechte und damit die Gleichrangigkeit beider Pakte nochmals bestätigt: „Alle Menschenrechte sind allgemein gültig, unteilbar, bedingen einander und bilden einen Sinnzusammenhang.“ Seit dieser Menschenrechtskonferenz und dem Weltsozialgipfel 1995 haben die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der internationalen Menschenrechtsdiskussion zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die intensive Lobbyarbeit durch zivilgesellschaftliche Organisationen wie die Kirchen oder FoodFirst Information and Action Network (FIAN) und jüngst auch amnesty international ist dabei nicht zu unterschätzen.

Einziges Instrument zur Überwachung der Umsetzung der im Sozialpakt enthaltenen Rechte ist die Prüfung von Berichten, die die Staaten in regelmäßigen

Abständen vorlegen. Dieses Monitoring obliegt dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), der im Dialog mit den Staatenvertretern Empfehlungen zur Vertragserfüllung abgibt. Der 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland für den Zeitraum von 1995 bis 1999 wurde am 24. August 2001 diskutiert. Mit seinen General Comments zum Sozialpakt hat der Ausschuss wesentliche Hinweise für eine Konkretisierung der abstrakt formulierten Pflichten gegeben; außerdem hat er hilfreiche Verfahrensvorschläge für das Monitoring gemacht. Grundproblem des Ausschusses ist jedoch, dass er für die äußerst komplexen und länderspezifisch sehr verschiedenen Probleme, mit denen er sich befassen muss, finanziell und personell schlecht gerüstet ist. Nur ein effizienter und zeitnah agierender Ausschuss aber, wie er im Aktionsplan des Hochkommissariats für Menschenrechte skizziert ist, kann der Umsetzung der WSK-Rechte regelmäßig Impulse geben.

Im Gegensatz zum UN-Zivilpakt bzw. dessen 1. Fakultativprotokoll und anderen UN-Übereinkommen gibt es zum Sozialpakt kein Beschwerdeverfahren für Betroffene. Über den Entwurf eines Zusatzprotokolls, das die Möglichkeit von Individual- und Gruppenbeschwerden eröffnet, konnten sich die Staaten bisher nicht verständigen. Immerhin wurde bei der 57. Sitzung der Menschenrechtskommission 2001 ein Mandat für einen unabhängigen Experten geschaffen, der die bisher eingegangenen Stellungnahmen prüfen und bis zum nächsten Jahr einen überarbeiteten Entwurf vorlegen soll. Hierfür wurde der Tunesier Hatem Kotrane ernannt. Der Deutsche Bundestag unterstützt ausdrücklich ein solches Zusatzprotokoll, da es die Bedeutung der WSK-Rechte stärken, sie mit den bürgerlichen und politischen Rechten gleichsetzen und die Rechtssicherheit für den Einzelnen erhöhen würde. Voraussetzung für ein funktionierendes Beschwerdeverfahren ist jedoch, dass es zwischen UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Vertragsstaaten einen Grundkonsens darüber geben wird, bei welchen Rechten es sich um justiziable Rechte handelt.

Weitere, für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wichtige internationale Konventionen sind das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie das Übereinkommen über indigene und in Stämmen lebende Völker. Diese Konventionen sollen die Rechte besonders verwundbarer Gruppen schützen. Darüber hinaus sind für die Festlegung von menschenrechtsrelevanten Sozial- und Arbeitsnormen die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unverzichtbar. Allerdings hat nur ein Drittel der rund 180 Mitgliedstaaten alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert, und die Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen sind äußerst schwach. Erfreulich ist, dass der Deutsche Bundestag und der Bundesrat vor kurzem den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum IAO-Übereinkommen von 1999 über die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit verabschiedet haben. Unabhängig davon, welche Übereinkommen die Mitgliedstaaten ratifiziert haben, bekennen sich jedoch mit der 1998 verabschiedeten „Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ alle zu einer unabdingbaren sozialen Grundausstattung.

Auf europäischer Ebene werden die sozialen Rechte durch die Europäische Sozialcharta von 1961 geschützt, die die Europäische Menschenrechtskonvention im sozialen Bereich ergänzt. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Charta ratifiziert. Durch das Turiner Änderungsprotokoll von 1991 und das Zusatzprotokoll über Kollektivbeschwerden von 1995 wurden die Mitwirkungsmöglichkeiten der Vertragsstaaten an der Auslegung und Fortentwicklung der mit der Ratifikation verbundenen Verpflichtungen sehr stark eingeschränkt. Maßgeblich für die rechtliche Bewertung der nationalen Situationen ist seitdem nur noch der Ausschuss unabhängiger Sachverständiger. 1996 wurde die Revidierte

Europäische Sozialcharta verabschiedet, die neuere arbeitsrechtliche und sozialpolitische Entwicklungen berücksichtigt und in die das Zusatzprotokoll von 1988 integriert ist. Die Ratifizierung der Revidierten Europäischen Sozialcharta wird gegenwärtig von der Bundesregierung geprüft.

Auch die vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 proklamierte EU-Grundrechte-Charta enthält soziale Grundrechte. Damit wird – erstmals in einem europäischen Menschenrechtsdokument – die Unteilbarkeit und gegenseitige Bedingtheit aller Grundrechte eindrucksvoll dokumentiert. Der gleichberechtigte Niederschlag der politischen und der sozialen Rechte ist um so wichtiger, als die Charta zur Identitätsstiftung der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union beitragen soll und einen ersten Schritt hin zu einer europäischen Verfassung darstellt. Der Deutsche Bundestag tritt nachdrücklich dafür ein, dass bei der für 2004 geplanten Reformkonferenz die Rechtsverbindlichkeit der Charta festgestellt wird. Im Rahmen des Reformprozesses soll auch auf ein Beschwerde- bzw. Klageverfahren hingewirkt werden.

Die Besinnung auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ist durch die Globalisierung dringlicher geworden, denn der internationale Menschenrechtsschutz hat mit der rasanten Entwicklung der Weltwirtschaft nicht Schritt gehalten. Aus unterschiedlichen Motiven heraus melden sich immer mehr Kritiker der Globalisierung zu Wort. Nicht umsonst initiierte UN-Generalsekretär Kofi Annan mit dem Global Compact einen Bund zwischen den Vereinten Nationen und verantwortungsbewussten Unternehmen. Er forderte „ein menschliches Antlitz für den globalen Markt der Zukunft“. Ausbeutung, gesundheitsschädigende Arbeitsbedingungen, Kinderarbeit, Zwangsarbeit oder Strukturanpassungsprogramme, die Entwicklungsländer zur Schließung von Schulen zwingen, und jegliche Form von Sozialdumping entsprechen dieser humanen Sichtweise nicht. Wenn die Vertragsstaaten die völkerrechtlich verpflichtende Umsetzung des Sozialpakts ernst nehmen, müssen sie in solchen Fällen handeln. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und wechselseitige Abhängigkeit der Global Players – internationale Organisationen, Staaten, transnationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen – bewirken jedoch, dass nationalstaatliche Steuerungsinstrumente vielfach nicht mehr greifen. Zumindest sind die Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Regierungen enger geworden. Dennoch muss der Staat nicht nur selbst im Sinne des Sozialpaktes handeln, sondern darüber hinaus seine Schutzpflicht auch dadurch wahrnehmen, dass er darauf achtet, dass Einzelpersonen oder transnationale Unternehmen die WSK-Rechte einhalten.

Weder an die beiden UN-Menschenrechtspakte noch an die IAO-Grundkonventionen gebunden sind die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WTO). Insbesondere die beiden Finanzorganisationen sind in den letzten Jahren zunehmend in die Kritik geraten. So wurden in vielen Ländern des Südens entwicklungspolitische Erfolge im Bildungs-, Gesundheits- oder Wirtschaftssektor durch die rein makroökonomisch motivierten Entscheidungen des IWF gefährdet. Meist sind es Frauen und Kinder, die als die schwächsten Glieder der Gesellschaft unter sozialen Fehlentwicklungen besonders leiden. Abzuwarten bleibt, wie sich die jüngste Reform auswirkt, nach der das Strukturanpassungsprogramm in einem Land mit dessen Strategie zur Armutsbekämpfung vereinbar sein muss. Auch internationale Handelsverträge im Rahmen der WTO enthalten keine Sozialklauseln. Die Gewerkschaften drängen seit langem auf weltweit festgeschriebene Mindeststandards, Vertreter der Entwicklungsländer dagegen befürchten eine neue Form von Protektionismus und den Verlust der wenigen Standortvorteile, die mit der Art und den Kosten der Produktion in ihrem Land verbunden sind.

Bereits der Weltsozialgipfel in Kopenhagen 1995 hat auf die besondere Verantwortung des privaten Sektors hingewiesen. Zumindest mittelfristig profitieren von der Verwirklichung sozialer Menschenrechte alle Beteiligten, auch die Wirtschaft. Das in den USA entwickelte Konzept des Corporate Citizenship, das auf die Bürgerpflichten von Unternehmen abzielt, sowie die 2000 verfassten „OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen“ sind nicht ohne Wirkung geblieben. Viele transnationale Unternehmen demonstrieren ihren Good Will durch einen freiwilligen Verhaltenskodex. Der Druck der Zivilgesellschaft bei der weltweiten Umsetzung der WSK-Rechte hat viel bewirkt. Letztlich sind es jedoch die Staaten, die in der Pflicht sind, die Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Dies muss sich innen-, außen- und wirtschaftspolitisch in ihrem eigenen Handeln niederschlagen. Besonders sensible Bereiche in Deutschland sind z. B. Regelungen für Asylbewerber und Flüchtlinge, die Vergabe von Hermes-Bürgschaften für menschenrechtlich fragwürdige Projekte oder der Export von Rüstungsgütern in Länder, in denen die Einhaltung der Menschenrechte nicht gewährleistet ist.

Ein für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte besonders wichtiges Politikfeld ist die Entwicklungszusammenarbeit. Armutsbekämpfung als ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik ist eng verknüpft mit der Verwirklichung der zivilen und sozialen Rechte. Eine auf Empowerment ausgerichtete Entwicklungspolitik trägt dazu bei, dass Menschen, denen ihre Rechte vorenthalten werden – seien es Freiheit oder Partizipation oder seien es Nahrung, Unterkunft, Bildung und Gesundheit – befähigt werden, diese Rechte von ihrem Staat einzufordern. Es geht eben nicht nur um die Befriedigung von Grundbedürfnissen, sondern auch um die Gewährung von Grundrechten. Insofern benötigt nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit ein gesellschaftliches Umfeld, in dem der Staat die WSK-Rechte achtet, schützt und gewährleistet oder sich zumindest im Rahmen seiner Möglichkeiten intensiv darum bemüht. Die meisten Staaten, die Entwicklungshilfe erhalten, haben den Sozialpakt ratifiziert und sind völkerrechtlich in der Pflicht. Auf diese Verpflichtung sollten sie bei Regierungsverhandlungen nachdrücklich hingewiesen werden. Aktiv für die weltweite Umsetzung der WSK-Rechte hat sich die Bundesrepublik Deutschland in diesem Jahr bei der 57. Sitzung der Menschenrechtskommission eingesetzt, bei der sie erfolgreich eine Resolution über angemessenes Wohnen eingebracht hat. Der Antrag stärkt nicht nur den Sonderberichterstatter für diesen Bereich, sondern unterstützt auch nationale Ansätze der Wohnungspolitik.

Der Deutsche Bundestag hat im November 2000 eine öffentliche Anhörung veranstaltet mit dem Thema „Die Bedeutung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Querschnittsaufgabe der deutschen Politik“. Aus dem umfassenden Themenspektrum hat sich unter anderem Handlungsbedarf im Völkerrecht und im internationalen Bereich herauskristallisiert.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- in dem Bemühen nicht nachzulassen, im nationalen wie im internationalen Rahmen immer wieder auf die Unteilbarkeit der bürgerlichen und politischen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte hinzuweisen;
- die Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum 4. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nicht nur konstruktiv aufzugreifen, sondern auch publik zu machen und damit in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für die Bedeutung dieser Rechte zu schärfen;

- Nichtregierungsorganisationen frühzeitig und regelmäßig in die Vorbereitung des 5. Staatenberichtes einzubeziehen;
- im 5. Staatenbericht nach Möglichkeit eine geschlechtsspezifisch differenzierte Darstellung vorzunehmen;
- in den Lenkungsgremien der Vereinten Nationen dafür einzutreten, dass der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte angemessen ausgestattet wird, um seinen Aufgaben gerecht werden zu können;
- den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem Bemühen zu unterstützen, ein wirksames Monitoring-System zu den Staatenberichten und Empfehlungen einzuführen;
- den Ausschuss darin zu bestärken, dass UN-Sonderorganisationen, multilaterale Entwicklungsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen regelmäßig am Staatenberichtsverfahren beteiligt werden;
- bei der jährlichen Tagung der Menschenrechtskommission in Genf aktiv für ein Zusatzprotokoll zum UN-Sozialpakt einzutreten, das die Möglichkeit von praktikablen Individual- und Kollektivbeschwerden eröffnet;
- sich bei den Mitgliedstaaten der IAO für die Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen und für eine Stärkung der Kontrollmechanismen einzusetzen;
- zu prüfen, ob das IAO-Übereinkommen Nr. 169 über indigene und in Stämmen lebende Völker ratifiziert werden kann, und das Ergebnis der Prüfung dem Deutschen Bundestag vorzulegen;
- die kritischen Anmerkungen des Sachverständigenausschusses zur Umsetzung der Europäischen Sozialcharta in Deutschland konstruktiv aufzugreifen;
- die Prüfung, ob die Revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert werden kann, zügig fortzusetzen und Bedenken, die einer Ratifizierung entgegenstehen, in geeigneten Fällen durch eine Änderung des innerstaatlichen Rechts auszuräumen; dabei ist sicherzustellen, dass ein ausreichender Gestaltungsspielraum für Gesetzgebung und Praxis erhalten bleibt;
- dafür einzutreten, dass die EU-Grundrechte-Charta so rasch wie möglich in die europäischen Verträge aufgenommen wird und zugleich auf ein Beschwerdeverfahren hinzuwirken;
- die Wirksamkeit staatlicher Steuerungsinstrumente auch und gerade gegenüber der globalisierten Wirtschaft zu erhalten und der völkerrechtlichen Verpflichtung zum Schutz und zur Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in vollem Umfang nachzukommen;
- wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte systematisch und gleichgewichtig in die Zielkriterien der Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen;
- sich dafür einzusetzen, dass die internationalen Finanzinstitutionen eng mit den Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen zusammenarbeiten und in ihren Analysen und Maßnahmen stets auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigen;
- anzuregen, dass jene Vertragsstaaten, die zugleich Anteilseigner bei IWF und Weltbank sind, in ihren so genannten Staatenberichten an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auch ihre Politik gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen sowie ihre in den Gremien vertretenen Positionen darstellen;

- bei internationalen Foren die Diskussion über die sozialen Auswirkungen der Globalisierung sowie über die Bedeutung von Sozialen Mindeststandards, insbesondere der Kernarbeitsnormen, zu vertiefen und Soziale Mindeststandards bei internationalen Wirtschafts- und Handelsverträgen zu befürworten;
- in Wirtschaft und Verbänden darauf hinzuwirken, dass die von Deutschland aus im Ausland tätigen Firmen und transnationalen Unternehmen die WSK-Rechte beachten;
- gegenüber der Wirtschaft auf Implementierung und Monitoring von Verhaltenskodizes zu drängen, die sich an den Konventionen der Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation orientieren;
- darauf hinzuwirken, dass die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen umgesetzt werden und die deutsche Nationale Kontaktstelle für die Leitsätze als interministerielle Struktur eingerichtet wird, in der die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen in allen wichtigen Fragen beteiligt werden;
- sich weiterhin bei der Menschenrechtskommission dafür einzusetzen, dass Aspekte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte thematisiert und Anträge vorbereitet werden.

Berlin, den 14. November 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333